

حل اختلاف دستگاه‌های دولتی: از قضاوت تا مدیریت

مختار نعم*

چکیده

این مقاله درصدد است نحوه حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی با یکدیگر را مطالعه کند. مقاله از دو فصل تشکیل شده است. فصل اول به حل اختلاف از طریق مراجعه به مراجع قضایی اختصاص دارد و ابتدا این سؤال طرح شده است که آیا دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعوی دولت علیه دولت را دارد؟ سپس صلاحیت محاکم دادگستری بحث شده است: نخست به این پرسش که آیا اختلاف دستگاه‌های دولتی با یکدیگر را می‌توان دعوا نامید پاسخ داده شده است و در ادامه، موانع طرح دعوی یک دستگاه دولتی علیه سایر دستگاه‌های دولتی مطالعه شده اند.

فصل دوم نیز به حل اختلاف از طریق اداره، یعنی خود قوه مجریه اختصاص دارد. ابتدا به دلایلی اشاره شده است که حل اداری و درونی اختلاف‌ها را توجیه می‌کند، سپس نحوه حل اختلاف دستگاه‌ها توسط خود قوه مجریه، بررسی و نقد شده است.

در این مقاله منظور از دولت، معنای اخص آن، یعنی قوه مجریه می‌باشد و مراد از اختلاف غیر از اختلافاتی است که درباره صلاحیت قانونی دستگاه‌ها نسبت به یکدیگر مطرح می‌شود.

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و پژوهشگر گروه حقوق خصوصی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی

مقدمه

گاهی رعایت دقیق استقلال قوا و جدایی مطلق آنها از یکدیگر مشکل ساز می‌شود؛ همچون کتاب مقدسی می‌ماند که خواننده برای تبری جستن و خواهان برای ثابت کردن بدان سوگند یاد می‌کنند. اگر وزارتخانه‌ای از وزارتخانه دیگر مبلغی را بابت خسارت وارد شده مطالبه کند، دادگستری به استناد اصل تفکیک قوا خود را صالح می‌داند و قضاوت را حق منحصر به خود تلقی می‌کند. قوه مجریه نیز در سایه اصل مذکور قلم قضات را نه به ذوالفقار عدالت بلکه به شمشیر تعدی مانند می‌کند که از درک دقیق امور اجرایی عاجز است و بیهوده وقت صرف می‌کند و حاصلی جز انتقال پول از این جیب بدان جیب ندارد و خلاصه بسان فضولی می‌ماند که در اختلاف خانوادگی دخالت می‌کند و سیاست‌ها و مصلحت‌های پدر خانواده را برهم می‌زند. وحدت و یکپارچگی دولت نیز خصوصاً از دید بودجه و دارایی و انتساب اقدام وزارتخانه‌ها به دولت، اندیشه اخیر را توجیه می‌کند که اختلاف موجود بین دستگاه‌های دولتی هرگز قابلیت طرح در قوه قضاییه را ندارد و موضوع ماهیت مدیریتی دارد تا قضاوتی. اما تأمل بیشتر ذهن را به این اندیشه رهنمون می‌شود که اجرای ریاضی‌گونه اصل تفکیک قوا محال است. قوه مجریه نیز قوه تبدیل شدن به قدرتی غیرقابل مهار را دارد. پس مصلحت در این است که خصوصاً با اندیشه حمایت از نفع و دارایی عمومی، نظارت قضایی بر قوه مجریه ممکن باشد. اجرای اصول و مصلحت‌های متضاد همیشه آسان نیست و گاهی وقت‌ها به معضل تبدیل می‌شود. بدان جهت در این نوشته مختصر به نحوه حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی می‌پردازیم تا خصوصاً با ملاحظه قوانین و مقررات ایران، این نتیجه حاصل شود که استقلال قوه مجریه در حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی منطقی و معقول است یا نه.

فصل اول: حل قضایی اختلاف

در این فصل درصدد اثبات این هستیم که آیا اختلاف دستگاه‌های دولتی می‌تواند به دعوا تبدیل شود یا نه. زیرا متبادر از دعوا اختلافی است که در مراجع قضایی مطرح شود یا قابل طرح باشد. بدان جهت ابتدا به امکان صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اختلاف دستگاه‌های دولتی می‌پردازیم (گفتار اول) سپس از طرح این اختلاف در دادگاه‌های دادگستری بحث می‌کنیم.

گفتار اول: عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری

به‌رغم صراحت «قید مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، برخی از شعب دیوان عدالت اداری، خصوصاً با توسل به اطلاق قید اشخاص حقوقی در بند یک از ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت (بند یک از ماده ۱۳ قانون جدید)، دعوی دولت علیه دولت را نیز استماع کرده‌اند.^۱ اما حقیقت خلاف این پندار بوده است؛ هم با عنایت به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و هم به لحاظ صلاحیت شورای دولتی فرانسه که ملهم تأسیس-کنندگان دیوان عدالت بوده است.^۲ هدف قانون‌گذار حمایت از اشخاص خصوصی در قبال اداره بوده است نه اشخاص عمومی. به تبع این ابهام در حدود صلاحیت، دیوان عدالت ناگزیر از صدور چندین رأی وحدت رویه شده است که اولین رأی را چنین می‌خوانیم:

«نظر به اینکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدهای دولتی تصریح شده است، و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان (بند یک ماده ۱۳ قانون جدید دیوان) نیز اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی می‌باشد، علیهذا

۱. رأی شعبه دوم دیوان عدالت به تاریخ ۶۲/۶/۲ و کلاسۀ پرونده ۹۹۶/۶۲ - ۹۹۷/۶۲ و ۹۹۸/۶۲.
۲. ابوالحمد عبدالحمید، حقوق اداری ایران، ش ۶۳۸ به بعد، چاپ حیدری، ۱۳۷۶.

شکایت و اعتراض واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی

در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد»^۱.

رأی وحدت رویه مذکور و نیز چندین رأی دیگر شبهه امکان استماع دعوی دولت علیه دولت را در دیوان عدالت زدود و شعب دیوان عدالت به هنگام مواجهه با چنین دعوی قرار عدم صلاحیت یا عدم استماع دعوا صادر می‌کنند منتها با لحاظ آرای شعب دیوان عدالت، چندین نکته قابل ذکر به نظر می‌رسد:

اول اینکه، برخی از شعب دیوان عدالت اداری به هنگام روبرو شدن با دعوی دولت علیه دولت، ضمن اعلام عدم صلاحیت خویش، مرجع صالح را نیز تعیین می‌کنند.^۲ برخی بدون اینکه استدلال قانع‌کننده‌ای داشته باشند، هیئت دولت را صالح دانسته‌اند.^۳ بعضی از شعب هم به دلیل ارتباط اختلاف به رابطه کاری، به طور صحیح دعوی مطروحه را به هیئت حل اختلاف وزارت کار فرستاده‌اند.^۴ اما برخی شعب نیز در کنار اعلام عدم صلاحیت خود، محاکم دادگستری را صالح دانسته‌اند.^۵ پس می‌توان گفت که شعب دیوان عدالت اداری به‌رغم اتفاق نظر در عدم صلاحیت خویش، برای رسیدگی به دعوی دولت علیه دولت، در تعیین مرجع صالح یکسان عمل نمی‌کنند. این اختلاف گرچه بیشتر از نوع دعوا و طرفین آن متأثر می‌شود، از مشخص نبودن امکان طرح دعوی دولت علیه دولت در دادگستری نیز بی‌تأثیر نیست.

نکته دوم حاصل رأی است از دیوان عالی کشور که درباره حل اختلاف در صلاحیت صادر شده است و به نوعی استثنا بر ناممکن بودن طرح دعوی دولت علیه دولت در دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود:

شرکت سهامی خاص واگن پارس که شرکتی دولتی است، کارگر خود را اخراج می‌کند، کارگر طرح دعوا می‌کند و هیئت حل اختلاف حکم بازگشت او را به کار (غیرقانونی بودن اخراج) می‌دهد. شرکت دولتی مذکور (خواننده و محکوم علیه) از رأی

۱. رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در تاریخ ۶۸/۷/۱۰ و شماره دادنامه‌های ۳۷، ۳۸ و ۳۹.
۲. گرچه قانون دیوان عدالت اداری ساکت است، اما از ماده ۲۷ قانون آیین دادرسی مدنی به عنوان قاعده برمی‌آید که دادگاه باید در کنار اعلام عدم صلاحیت خود، مرجع صالح را نیز تعیین نماید تا خواهان را از بلا تکلیفی رهایی دهد.
۳. رأی شعبه پنجم دیوان عدالت اداری، به تاریخ ۶۶/۱۰/۱ و شماره دادنامه ۳۱۸.
۴. رأی شعبه دوم دیوان عدالت به تاریخ ۶۶/۶/۱۵ و شماره دادنامه ۵۳۱.
۵. رأی شعبه اول دیوان عدالت (قرار عدم صلاحیت) به شماره ۵۷۱-۷۲/۷/۲۷.

هیئت حل اختلاف در دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند و شعبه اول دیوان مذکور با این استدلال دعوا را رد می‌کند:

«شاکي شرکت دولتي است و براساس رأي وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۳۷، ۳۸ و ۳۹ در تاریخ ۶۸/۸/۱۰ [این شعبه] صلاحیت رسیدگی ندارد و لذا قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت محاکم عمومی استان مرکزی صادر می‌شود».

پرونده به دادگاه حقوقی استان مرکزی (اقامتگاه خواننده و خواهان) فرستاده می‌شود و شعبه دوم دادگاه حقوقی یک استان مذکور در تاریخ ۷۲/۱۰/۱ در وقت فوق‌العاده چنین رأی می‌دهد:

«رسیدگی دیوان عدالت اداری به اعتبار دولتی بودن طرح شکایت (خواننده) است نه شاکي و رأي وحدت رویه مورد استناد دیوان عدالت ناظر به دعوی مطروحه علیه شرکت‌های دولتی می‌باشد نه دعوی اقامه شده توسط شرکت‌های دولتی و در ما نحن فیه شاکي به طرفیت هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما طرح دعوا نموده که مطابق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (بند ۲ ماده ۱۳ قانون جدید) رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان می‌باشد و در رأي وحدت رویه ۷۲/۸۷/۷۱ به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این نوع شکایات تأکید شده است. بنابراین قرار عدم صلاحیت دادگاه به اعتبار صلاحیت شعبه اول دیوان عدالت صادر می‌شود و چون اختلاف در صلاحیت محقق است، پرونده جهت حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال می‌گردد».

دیوان عالی کشور نیز در مقام رفع اختلاف در صلاحیت پس از ذکر حکم بند اول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (بند اول ماده ۱۳ قانون فعلی) که صرفاً اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی حق شکایت از دستگاه‌های دولتی را دارند، می‌افزاید:

«در بند دوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت (بند دوم ماده ۱۳ قانون فعلی) از جمله صلاحیت‌های دیوان رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی،

کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها می‌باشد.

بند دوم ماده ۱۱ قانون مذکور عام و مطلق است و صرفاً نظر به شکایت و اعتراض اشخاص حقیقی یا حقوقی [حقوق خصوصی] ندارد. بنا به مراتب و عنایت به آرای وحدت رویه ۲۳۹ - ۲۳۸ مورخ ۷۱/۱۲/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در هر حال دیوان مرقوم صالح به رسیدگی به موضوع مطروحه است و با تشخیص صلاحیت مرجع مرقوم به استناد ماده ۲۲ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۴۶ قانون جدید) حل اختلاف می‌نماید و پرونده را برای رسیدگی به شعبه اول دیوان عدالت اداری ارسال می‌دارد».

به‌رغم صحت نتیجه و همگام بودن با اعتقاد دیوان عالی کشور، استدلال دادگاه حقوقی یک نه تنها مبهم، نادرست نیز هست، زیرا برخلاف پندار دادگاه مذکور، دیوان عدالت در آرای وحدت رویه‌ای که به آنها استناد کرده است، به دلیل شاکی بودن دولت در دیوان، دعوا را غیرقابل رسیدگی دانسته است و إلا مشککی عنه (خواننده) بودن دولت شرط ضروری برای رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌باشد. از استدلال دیوان عالی کشور این نتیجه به دست می‌آید که صلاحیت دیوان عدالت در رسیدگی به شکایت از دادگاه‌های اداری مطلق است و آرا و تصمیمات صادره علیه دستگاه‌های دولتی را نیز شامل می‌شود. با این توجیه بر عدم امکان شاکی بودن دولت در دیوان عدالت اداری استثنایی پیدا می‌شود و می‌توان مصداقی بر دعوی دولت علیه دولت در دیوان عدالت پیدا کرد.

گفتار دوم: صلاحیت دادگستری، تردید در صلاحیت

در اینکه آیا دستگاه‌های اجرایی می‌توانند علیه یکدیگر در دادگستری طرح دعوا کنند یا نه، جواب‌های متفاوتی به ذهن خطور می‌کند که می‌توان آنها را به دو نوع منفی و مثبت تقسیم کرد. در زیر هر یک از دو جواب را به ترتیب مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

الف) جواب منفی

استدلال این دسته از نظریه‌پردازان یا محاکم دادگستری را ولو به طور ضمنی می‌توان چنین تعبیر کرد که اینها صلاحیت نداشتن دادگستری را یا معلول عدم امکان تحقق دعوا می‌دانند یا نتیجه وجود مانع در طرح دعوا، که استدلال اول را با عنوان عدم مقتضی برای دعوا و استدلال دوم را با تعبیر وجود مانع بحث می‌کنیم.

۱. عدم مقتضی برای دعوا

به هنگام مطالعه مفهوم و شرایط دعوا، تذکر این نکته از نویسندگان آیین دادرسی مشاهده نشده است که «وجود دو شخصیت مستقل یا استقلال شخصیت طرفین شرط ضروری برای تحقق دعوا می‌باشد». چه بسا تذکر ندادن از بدهات امر نشئت می‌گیرد که شخص هرگز نمی‌تواند علیه خود طرح دعوا نماید. به عبارت دیگر، «تغایر و جدایی شخصیت طرفین» شرط تحقق دعوا است. پس نه تنها طرح دعوی شخص حقیقی علیه خود غیر معقول است، اجزا و ارکان شخص حقوقی نیز به دلیل نداشتن شخصیت حقوقی مستقل نمی‌توانند علیه همدیگر طرح دعوا کنند. در دعوی دستگاه‌های اجرایی علیه همدیگر نیز تردید به وجود می‌آید که آیا آنان در قبال یکدیگر از استقلال و شخصیت کافی برخوردار هستند یا نه. به هنگامی که یکی از دستگاه‌های اجرایی طرف دعوا همچون شرکت‌های دولتی به رغم تعلق مالی و سرمایه‌ای به دولت طبق اساسنامه خود از شخصیت مستقل برخوردار است، شرط تغایر و جدایی شخصیت طرفین موجود است و دعوا تحقق پیدا می‌کند، گرچه شاید به تبع تعلق سرمایه یکی از طرفین به دارایی طرف دیگر، غایت دعوا غیر معقول جلوه نماید. پس همانا تردید اصلی جایی است که اجزا و ارکان اصلی دولت، یعنی وزارتخانه‌ها بخواهند علیه یکدیگر در دادگستری اقامه دعوا نمایند. به ندرت مشاهده می‌شود که دعوی وزارتخانه‌ها علیه یکدیگر با این استدلال که آنان در قبال یکدیگر از استقلال شخصیتی برخوردار نیستند، رد شود بلکه بالعکس از رویه محاکم و نحوه استدلال آنها و نیز از رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور که بحث خواهد شد، این ظن قوی حاصل می‌شود که آنان به استقلال شخصیتی وزارتخانه‌ها در قبال یکدیگر معتقد هستند. ماده ۵۸۷ قانون تجارت نیز وجود شخصیت مستقل برای وزارتخانه‌ها را تقویت می‌کند. زیرا طبق این ماده «مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند». اما مخالفان می‌گویند منظور ماده این نیست که هر واحد

اداری برای خود دارای شخصیت حقوقی باشد، بلکه هدف بیان این نکته است که وجود یافتن مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی برخلاف اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیاز به ثبت ندارد.^۱ در تأیید نظر مخالفان می‌توان گفت که ماده ۵۸۷ ق.ت. درصدد بیان شخصیت داشتن اشخاص حقوقی حقوق عمومی و عدم توقف این شخصیت بر ثبت آنها است نه بیان استقلال شخصیت اشخاص مذکور. دلایل دیگری را که تمسک به آنها برای اثبات نداشتن استقلال شخصیتی وزارتخانه‌ها ممکن است، چنین می‌توان ذکر کرد:

۱-۱. سیاق کلام قانون‌گذار

در صورتی که ماده ۵۸۷ ق.ت. درصدد اعطای شخصیت مستقل به همه دستگاه‌های اجرایی (از جمله وزارتخانه‌ها) بود، لازم نبود که قانون بار دیگر به شخصیت داشتن مؤسسات مستقل دولتی همچون بانک‌ها و دانشگاه‌ها و شرکت‌های دولتی تصریح نماید. پس چاره در این است که ماده ۵۸۷ ق.ت. رها شود و به طور معقول فرض بر این نهاده شود که تمامی دستگاه‌های اجرایی اصولاً جزء شخصیت حقوقی دولت هستند و به تبع دولت شخصیت حقوقی دارند نه بالاصاله و به طور مستقیم، مگر اینکه قانون‌گذار بنا به مصلحتی به استقلال شخصیت دستگاهی تصریح نماید.^۲

۲-۱. اقتضای مصلحت و قانون

صحیح و منطقی نیست که قانون‌گذار بخواهد تمام تشکیلات دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و ادارات و دوایر و شعب آنها چه در مرکز و چه در شهرستان‌ها دارای شخصیت حقوقی، یعنی دارای و حقوق و تکالیف متمایز از شخصیت حقوقی دولت باشند. وزارتخانه‌ها بر ادارات و شعب خود چه در مرکز و چه در شهرستان‌ها حاکمیت مالی و اداری نامحدودی دارند و همین‌طور هیئت دولت نیز حاکم بر وزارتخانه‌ها است و اعمال و اقدامات آنها باید با اجازه و نظارت هیئت وزیران صورت گیرد. البته هدف بیان این نیست که وزارتخانه‌ها نمی‌توانند اعمال حقوقی انجام دهند، مراد این است که وزارتخانه‌ها تشکیلات و ارکان داخلی دولت هستند و بخشی از وظایف دولت را

۱. دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، *حقوق اداری ایران*، سمت، ص ۲۶۳ و ۲۶۴.

۲. دکتر عبدالحمید ابوالحمد، «پیرامون یک رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت»؛ مندرج در *نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، شماره ۲۵، دی ماه ۱۳۶۹، ص ۱۱.

عهده‌دار می‌باشند^۱ و دارایی‌شان دارایی دولت محسوب می‌شود.^۲ به طور خلاصه باید گفت گرچه به موجب عرف اداری و پاره‌ای از قوانین، وزارتخانه‌ها در حدود وظایف خود اختیاراتی دارند و اعمالی انجام می‌دهند، این اختیار هرگز دلیل استقلال شخصیت وزارتخانه از شخصیت دولت نیست.^۳

۳-۱. تعلق دین به دارایی دولت

در صورت تأمل در برخی قوانین^۴ این نتیجه به دست می‌آید که محکوم به وزارتخانه در حکم محکوم به دولت است و هنگامی که بودجه سال جاری وزارتخانه

۱. به موجب ماده ۱ از قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه واحد سازمانی مشخص است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده است و وزیر آن را اداره می‌کند.

۲. دارایی یکی از ارکان اصلی شخصیت است و چه بسا به تنهایی نیز (البته با حکم قانون) بتواند شخصیتی را به وجود آورد، همچون وقف و بنا به اعتقاد برخی ترکه (دکتر ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی، نظریه عمومی تعهدات، ش ۲۷۰) از احکام متعدد قانون درباره نوع حق وزارتخانه‌ها نسبت به اموال منقول و غیرمنقولی که در تصرف دارند، این نکته به دست می‌آید که قانون‌گذار اموال وزارتخانه‌ها را جزء دارایی دولت به حساب آورده است. ماده ۶۹ از قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، مقرر می‌دارد که «کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است، به یکی از طرق قانونی تملک شده است و به نام وزارتخانه یا مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد و مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌شود. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیئت وزیران می‌باشد...». همچنین باید گفت که فصل پنجم از قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ (مواد ۱۰۶ تا ۱۲۳) درباره «اموال دولتی» است. در مورد اموال منقول دولتی از مواد مذکور این نکات به دست می‌آید که حفظ و نگهداری و حراست اموال منقول به دستگاه استفاده‌کننده و نظارت و تمرکز حساب اموال به وزارت امور اقتصادی و دارایی تعلق دارد، به منظور انتقال بلاعوض اموال منقول دولتی از دستگاهی به دستگاه دیگر، علاوه بر موافقت دستگاه متصرف، موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز لازم است. پس این نتیجه به دست می‌آید که اموال منقول دولت، جزء دارایی خود دولت محسوب می‌شود و وزارتخانه‌ها صرفاً با صلاحدید دولت حق استفاده دارند. این نتیجه درباره اموال غیرمنقول دولت، خصوصاً با لحاظ ماده ۱۱۴ قانون مذکور، از قوت بیشتری برخوردار است: «کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آنها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد. وزارتخانه و مؤسسات دولتی می‌توانند با تصویب هیئت وزیران حق استفاده از اموال مزبور را که در اختیار دارند به یکدیگر واگذار کنند».

۳. دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، *حقوق اداری*، سمت، ۱۳۷۹، ص ۲۶۴ و ۲۶۵.

۴. از جمله می‌توان به قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب سال ۱۳۶۵ که با لحاظ وحدت و یکپارچگی دارایی و شخصیت دولت وضع شده است، رجوع کرد.

پرداخت محکوم به را کفاف نکند، پرداخت محکوم به یکی از اقلام بودجه سال بعد وزارتخانه محسوب می‌شود که وزیر به صورت حواله ارائه می‌کند و از دولت مطالبه می‌شود.

۴-۱. نگاه تطبیقی

حقوق دانان اداری معتقد هستند که در حقوق فرانسه نیز وزارتخانه‌ها فاقد شخصیت حقوقی مستقل هستند و به همین دلیل اعمالی که وزارتخانه انجام می‌دهد به نام خود آنها نیست، بلکه به نام دولت فرانسه است. این نظریه پردازان به ماده ۳۸ قانون مورخ ۱۹۵۵ متمسک می‌شوند که طبق آن تمامی دعاری که در دادگاه‌ها از طرف وزارتخانه یا علیه آن طرح می‌شود، باید نماینده قضایی خزانه عمومی طرح یا دفاع کند. وزارتخانه‌ها حق ندارند بدون دخالت نماینده قضایی خزانه، دعاوی قضایی خود را طرح یا تعقیب کنند.^۱ رویه قضایی نیز به هنگامی که قانون ساکت یا مجمل است، فرض را بر این می‌گذارد که هر شخص حقوقی حقوق عمومی جزئی از دولت و تابع شخصیت حقوقی اوست مگر اینکه داشتن شخصیت مستقل در متون قانونی به وجود آورنده آن شخص به طور صریح یا بنا به امارات و قرائن روش تصریح شده باشد.^۲

درباره حقوق ایران علاوه بر آنچه در دفاع از نداشتن شخصیت مستقل وزارتخانه‌ها ذکر شده است، می‌توان به برداشت حقوق دانان خارجی از حقوق ایران نیز متمسک شد. یک حقوق دان آلمانی معتقد است که «مطابق اصول حقوق ایران هر هویت عمومی (شخصیت حقوقی حقوق عمومی)، وابسته به دولت خواهد بود مگر آنکه صریحاً یک شخصیت مستقل به او داده شده باشد و این موضوع باید در اساسنامه و اسناد مربوط به تأسیس آن هویت تصریح شده باشد، در غیر این صورت سازمان یا هویت مزبور جدای از دولت نخواهد بود».^۳

۲. وجود مانع

1. Waline (m) *Traité de droit administrative*, A^e éd., Sirey 1963, p. 292.

2. Auby (Jeans Bernard), *Personnes Publiques*, (Publiée dans) *Guide Juridique Dalloz*, 1992, Tome 4, p. 393-4, n^o 3.

۳. این نظر در دعوی شرکت آلمانی ug علیه جمهوری اسلامی ایران در ICC به تبع ارتباط آن شرکت با سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران ابراز شده است. برای مطالعه بیشتر، مراجعه کنید به: محمد صفار، *شخصیت حقوقی*، ص ۹۴.

به طور جزئی نیز ذکر خواهد شد که دولت، طرح دعوا بین دستگاه‌های خود را علی‌الاصول مفید و مصلحت‌آمیز نمی‌پندارد و مصوباتی وضع می‌کند که طبق آن دستگاه‌های اجرایی به حل اختلاف از طریق سازوکاری که تعیین شده است، مکلف می‌شوند.

سؤال عبارت است از اثر این مصوبات برای دادگستری؛ آیا محاکم باید با عنایت و استناد به وجود تصویب‌نامه خاصی از طرف هیئت وزیران و تبعاً تکلیف طرفین دعوا در رعایت مفاد آن تصویب‌نامه، از رسیدگی به دعوا امتناع نمایند؟ رویه محاکم در جواب به این سؤال قاطع نیست و بین آنها و حتی شعب دیوان عالی کشور نیز اختلاف- نظر وجود دارد. بعضی از دادگاه‌ها تصویب‌نامه هیئت وزیران را هم برای طرفین و هم برای خود الزام‌آور می‌دانند و دعوا را رد می‌کنند.^۱

در رأی شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور می‌خوانیم:

«به شرح تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴ ات ۲۳۵-۶۶/۵/۸ مصوب ۶۶/۴/۲۱ هیئت وزیران که جایگزین تصویب‌نامه شماره ۸۲۴۸- ۶۵/۳/۱۶ مصوب ۶۵/۳/۷ شده، مقرر داشته همه اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی باید بر طبق تصویب‌نامه ۶۶/۴/۲۶ حل و فصل شود و چون طرفین از مصادیق دستگاه‌های اجرایی تصویب‌نامه‌های هیئت دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشند، اختلاف آنها باید به ترتیب مقرر در آخرین تصویب‌نامه فوق حل و فصل شود و با اختیارات قانونی دولت نسبت به اموال عمومی و دولتی و تعیین ترتیبی خاص برای حل اختلاف مقامات دولتی نسبت به اموال مذکور، دستگاه‌های اجرایی مجاز به اقامه دعوا در دادگاه قبل از اعمال ترتیب مقرر در تصویب‌نامه هیئت وزیران نمی‌باشند».^۲

اما بالعکس اکثر دادگاه‌ها تصویب‌نامه هیئت وزیران را مانعی فراراه صلاحیت خود نمی‌دانند. شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور نیز چنین استدلال می‌کند که «محاکم دادگستری

۱. رأی شعبه ۴ دادگاه حقوقی یک مشهد به شماره و تاریخ ۴۰۳۷۹-۶۶/۱۱/۴ - رأی دادگاه حقوقی

یک شاهرود به شماره و تاریخ ۶۶/۹/۲۷-۶۳۹

۲. شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور، رأی شماره ۳۱۵-۲۱ - ۶۷/۴/۱۱.

مرجع عمومی تظلمات و شکایات است و مصوبه هیئت وزیران نمی‌تواند تعارضی با آن داشته باشد»^۱.

ب) جواب مثبت

گفتیم که به دو دلیل می‌توان دادگستری را برای رسیدگی به دعوای دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر فاقد صلاحیت دانست: ۱. عدم مقتضی دعوا یا عدم تحقق دعوا به سبب استقلال نداشتن شخصیت طرفین ۲. وجود مانع (مانعیت تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران).

باید گفت که هیچ‌کدام از دو استدلال مذکور نتوانست در صلاحیت دادگستری خدشه‌ای وارد کند. سرانجام پس از صدور آرای متناقض از شعب ۱۴ و ۲۱ دیوان‌عالی کشور به ترتیبی که ذکر شد، دیوان عالی کشور در مقام صدور رأی وحدت رویه چنین حکم نمود:

«اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات قرار داده است و در اصل ۱۳۷ هم تصریح شده است که هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خود در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران برسد، مسئول اعمال دیگران نیز می‌باشد بنابراین، تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴ ات ۳۳۵-۶۶/۵/۸ هیئت وزیران که برای ارشاد دستگاه‌های اجرایی و به منظور توافق آنها برای رفع اختلاف حاصله تصویب شده، مانع رسیدگی دادگستری به دعوای و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که به اعتبار مسئولیت قانونی آنها اقامه می‌شود، نخواهد بود. لذا رأی شعبه ۱۴ دیوان‌عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است»^۲.

دیوان عالی به سه حکم قانونی استناد کرده است: اصل ۱۵۹ ق.ا، اصل ۱۳۷ ق.ا و تصویب‌نامه هیئت وزیران. به عبارت دیگر، دیوان مذکور سه تا مقدمه چیده است تا

۱. رأی شماره ۷۱۲، ۱۴-۶۷/۸/۲۱.
۲. رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶-۱۰/۲۰-۱۳۶۷/۱۰.

بتواند به نتیجه (صلاحیت دادگستری برای رسیدگی به دعوای دستگاه‌های دولتی) برسد:

۱. بیان حکم عام قانون که دادگستری مرجع عام تظلمات است (اصل ۱۵۹ ق.ا).
۲. اثبات موضوع تا مشمول حکم عام مذکور باشد. با این توضیح که از دید اصول و عقل، وجود حکم عام مثبت وجود موضوع یا صدق موضوع نیست.^۱ تا به حال مشاهده نشده است که دادگاهی در امکان طرح دعوای دستگاهی علیه دستگاه دیگر بدین دلیل که هر دو تابع شخصیت دولت هستند یا شخصیت مستقل دارند، تردید کند و بدان جواب دهد. دادگاه‌ها فقط به اصل ۱۵۹ قانون اساسی استناد می‌کنند و صلاحیت خود را اعلام می‌کنند، غافل از اینکه حکم عام موضوع خود را اثبات نمی‌کند و به تفحص و تحقیق بیرونی نیاز است.^۲ اما در مقدمه حکم دیوان عالی، علاوه بر اصل ۱۵۹، اصل دیگری نیز می‌بینیم (اصل ۱۳۷ ق.ا).

باید گفت که دیوان مذکور به فراست نکته اصلی را دریافته است و بر حکم عقل و منطق جواب داده است که اثبات استقلال شخصیت دستگاه‌های دولتی در قبال یکدیگر نه از عهده اصل ۱۵۹ قانون اساسی، بلکه از اصل ۱۳۷ قانون اساسی برمی‌آید که اعلام می‌دارد: «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است» آنچه دیوان از اصل ۱۳۷ قانون اساسی در نظر داشته و می‌خواسته است با استناد به آن از اشتباه رایجی که محاکم ماهوی مرتکب شده‌اند، احتراز نماید، عبارت است از مسئولیت وزرا در قبال مجلس. استناد به این اصل معنایی ندارد جز اینکه گفته شود، مسئولیت در قبال مجلس اماره شخصیت مستقل داشتن وزارتخانه است، زیرا مسئولیت بدون شخصیت حداقل در محدوده خاص معنا ندارد.

۳. دفع مانع محتمل
دیوان عالی غیر از اثبات وجود مقتضی صلاحیت دادگستری، از دفع مانعیت تصویب‌نامه هیئت وزیران غافل نمانده است. با این تفکر که تصویب‌نامه مذکور، جنبه ارشادی دارد و تکلیفی را برای دستگاه‌های اجرایی نمی‌آفریند.

۱. ابوالحسن محمدی، *مبانی استنباط حقوق اسلامی یا اصول فقه*، دانشگاه تهران، ۱۳۷۸، ص ۹۷.
۲. البته این احتمال نیز وجود دارد که محاکم دادگستری شخصیت داشتن دستگاه‌های اجرایی در قبال یکدیگر را حداقل دلیل داشتن مسئولیت قانونی جدا و مستقل فرض کرده‌اند.

فصل دوم: حل اداری اختلاف

سرانجام اندیشه‌ها به این مسیر سوق یافت که نه تنها از دید منطق و قواعد حقوق، دعوی دولت علیه دولت، جای تردید دارد، نفع قابل توجهی نیز از آن عاید دولت نمی‌شود؛ زیرا دولت مصلحت خود را در این می‌بیند که راه مراجعه به دادگستری را مسدود نماید و همان‌طور که پدر، مناقشات خانوادگی را حل می‌کند، سران اداره و دولت بر حسب مورد به حل اختلاف مبادرت نمایند. در این فصل ابتدا به دلایلی می‌پردازیم که حل اختلاف از طریق خود دولت یا حل اداری اختلاف را توجیه می‌کند، سپس نحوه‌ی توسل به اداره به عنوان مرجع و شیوه‌ی حل اختلاف را بیان می‌کنیم.

گفتار اول: وجه توسل به اداره

برای اثبات حسن مراجعه به شیوه‌ی اداری حل اختلاف، سه دلیل به ذهن خطور می‌کند که به آنها اشاره می‌کنیم:

الف) مصلحت طرفین اختلاف

نباید از این نکته اصلی غافل ماند که دستگاه‌های دولتی به عنوان اجزای شخصیت و هسته واحدی به نام دولت ظهور دارند و فعالیت می‌کنند، این دستگاه‌ها در قبال یکدیگر ذی‌حق نیستند، بلکه حداکثر می‌توان گفت که در حیطة و موضوع خاص صالح هستند و البته این صلاحیت نیز باز مطلق نیست و به وظایف و اهداف دولت محدود می‌باشد. پس می‌توان گفت که آنان تکلیف به همکاری و مساعدت دارند نه حق مبارزه و رقابت.^۱ حتی خود دادگستری نیز طرح دعوی دولت علیه دولت در دادگستری را عبث می‌پندارد و بر این باور است که در اختلاف دو دستگاه دولتی با یکدیگر، ورود

۱. عنوان فصل سوم از قانون اساسی آفریقای جنوبی دولت مبتنی بر تعاون است. دادگاه قانون اساسی کشور مذکور نیز در سال ۱۹۹۶ در تفسیر وصف فوق چنین می‌گوید که «اداره کشور نباید به طور رقابتی، بلکه باید بر اندیشه‌ی تعاون مبتنی باشد».

Cooperative government not competitive به آن دلیل و نیز به منظور اداره‌ی دستگاه‌های دولتی به نحو احسن در سال ۲۰۰۵ که از پانزده اگوست همان سال لازم‌الاجرا شده است، قانونی به نام قانون تنظیم روابط داخلی دستگاه‌های دولتی وضع شد که فصل چهارم از این قانون به شیوه‌ی حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی پرداخته است. عنوان قانون عبارت است از:

The intergovernmental Relations Framework Act (2005)

ضرر به یک دستگاه اثر انتفاع دستگاه دیگر است و تبعاً در صورت تأمل، ضرری متوجه خزانه دولت نخواهد شد.^۱

بند دوم اصل ۱۳۴ قانون اساسی نیز با سیاست درونی کردن حل اختلاف مقرر می‌دارد که «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجرا است». این بند محصول بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ می‌باشد و مطالعه مشروح مذاکراتی که به هنگام تصویب این بند بین اعضای شورای بازنگری به عمل آمده، حکایت از این دارد که قید «اختلاف نظر یا تداخل» معنی و شمول عام داشته و حتی مصادیقی از اختلاف مالی دستگاه‌های دولتی به عنوان مثال ذکر شده که در دادگستری مطرح بوده است.^۲

از طرف دیگر، حل اختلاف توسط خود دولت یا هر مرجع غیرقضایی، با سرعت زیاد و هزینه کمتری به نتیجه منجر می‌شود. زیرا اولاً تشریفات و آیین دادرسی دادگاه‌ها آمره می‌باشد و از پیچیدگی زیادی برخوردار است. ثانیاً به هنگام مالی بودن دعوا و بالا بودن ارزش مالی آن، مبلغی که دولت باید به عنوان هزینه دادرسی یا هزینه کارشناسی یا ترجمه و تطبیق اسناد و اوراق پرداخت نماید، بس کلان است و خصوصاً با لحاظ نتیجه دعوا، قابل توجیه و تحمل نمی‌باشد.^۳

پس مصلحت در این است که دولت خودش برای حل اختلاف دستگاه‌ها و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری که بیشتر رنگ مدیریت دارد تا قضاوت، شروع به کار کند و از طریق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه، راه مراجعه ناروا و غیرضروری به دادگستری را ببندد.

۱ بند پنجم از پاسخ وزارت دادگستری در تاریخ ۱۳۶۲/۷/۱۵ به استعلام معاونت نخست‌وزیری درباره تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۶۲-۵۷/۶/۱۱ هیئت وزیران (درباره نحوه حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی).

۲ صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، جلسه بیست و نهم شورا، نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، خصوصاً صفحات ۱۱۷۳ و ۱۱۷۵.

۳. یک قاضی هندی می‌نویسد: «جای تأسف است که دستگاه‌های دولتی با یکدیگر در دادگاه‌ها می‌جنگند و به جای حل اختلاف از طریق توسل به کارمندان خویش، به تنازع و طرح دعوا روی می‌آورند. اختلافاتی که به آسانی قابل حل هستند نه تنها منجر به صرف هزینه‌های متعدد در مراحل مختلف دادرسی می‌گردند، اوقات دادگستری را نیز بیهوده تلف می‌کنند. اکثر این دعاوی برای سالیان دراز طول می‌کشد و تبعاً طرح‌ها و پروژه‌های متعددی که از اهمیت معتابهی برخوردار هستند، معلق می‌مانند». www.isg.kelara.gov.in/htm.

ب) مصلحت جامعه

علاوه بر صرفه‌جویی در وقت و هزینه، سود دولت به طور غیرمستقیم عاید مردم نیز می‌شود. منظور از مصلحت جامعه، کاهش مراجعات به دادگستری و تقلیل از تراکم دعاوی در دادگستری می‌باشد. علاوه بر آمارهای غیررسمی موجود که در حال حاضر بیش از چهار هزار دعوای دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر در دادگستری مطرح است، یکی از عمده‌ترین هدف‌های تهیه‌کنندگان تصویب‌نامه یا آیین‌نامه‌های مربوط به حل اختلاف دستگاه‌های دولتی در خود دولت، این است که از تراکم بیش از حد دعاوی در دادگستری جلوگیری شود و زمینه رسیدگی سریع و دقیق به آن نوع دعاوی که رسیدگی دادگستری به آنها غیرقابل اجتناب است، مهیا شود.^۱

ج) متخصص بودن اداره

در قبال ایراد موافقان صلاحیت عام دادگستری که دادرسی کردن خود قوه مجریه و وجود دادگاه‌های اداری خلاف اصل تفکیک قوا است، مخالفان معتقدند که دعوای مربوط به دستگاه‌های اجرایی و اداری، فنی و حرفه‌ای است و به تخصص لازم در حقوق اداری و احکام و مقررات حاکم بر اداره و دولت نیاز دارد. اگر نگوئیم دادگاه‌ها واقف نیستند، نه تنها وقت کافی ندارند، بلکه به اندازه خود اداره بر مقررات اداره حساسیت نشان نمی‌دهند و به علل مختلف در حکم خود آنها را نادیده می‌گیرند. در حالی که متخصص اداری، از منظر تجربه می‌نگرد و مشکلات اجرایی را بیش از کلیات و اصول رعایت می‌کند و سریع‌تر و عملی‌تر به نتیجه دست می‌یابد.^۲

گفتار دوم: نحوه توسل به اداره

دو سال قبل از انقلاب اسلامی نیز قوه مجریه به ایرادات دعوای دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر پی برده بود و برای دفع آن ایرادها قدم‌هایی برداشته بود. بعد از انقلاب تا زمان حاضر این حرکت کم و بیش دوام داشت تا اینکه در سال‌های اخیر، خصوصاً سال ۱۳۸۶، دولت به همکاری قوه قضاییه در راستای منع مراجعه دستگاه‌های اجرایی

۱. مراجعه کنید به: نظر مشورتی اداره حقوقی دادگستری جمهوری اسلامی ایران به تاریخ ۱۳۶۲/۷/۵ و شماره ۱۵/۲۳۴۵، بند پنجم نظریه - بخشنامه رئیس قوه قضاییه به تاریخ ۸۶/۶/۵ و شماره ۸۶/۶۲۵۷ که رئیس قوه مذکور یکی از اهداف خود را در منع ثبت دعاوی دولتی در محاکم دادگستری «سیاست قضازدایی و کم کردن ورودی پرونده‌ها به محاکم و دادرها» ذکر کرده است.

۲. ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری، میزان، ۱۳۷۷، ص ۵۷.

به دادگستری اقداماتی جدی انجام داد. در این گفتار ابتدا به بیان پیشنهاد تا سال ۱۳۸۶ به اختصار می‌پردازیم، سپس به اقداماتی که دولت در سال ۱۳۸۶ انجام داده است، اشاره می‌کنیم.

الف) بیان پیشنهاد

در این بند به ترتیب به اهم مقررات یا تصمیم‌هایی که درباره منع یا تقلیل مراجعه دستگاه‌های دولتی به دادگستری اتخاذ شد، اشاره می‌کنیم:

۱. برای اولین بار در سال ۱۳۵۷ - ۲۵۳۷/۱۱/۲ هیئت وزیران با لحاظ گزارش وزارت دادگستری، تصویب‌نامه‌ای بدین مضمون وضع نمود^۱:

الف. وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته موظف‌اند ظرف ۱۵ روز دعاوی خود را علیه یکدیگر از مراجع قضایی مسترد دارند و برای بررسی دعوا هیئتی با حضور معاون اداری و مالی وزارتخانه یا مؤسسه خواهان و خوانده در محل وزارتخانه یا مؤسسه خواهان تشکیل شود و طرفین سعی در توافق نمایند و هرگاه به توافق برسند از نظر دولت قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود وگرنه وزارتخانه یا مؤسسه خواهان مراتب را به وزیر دادگستری اعلام می‌دارد و وزیر دادگستری یکی از همکاران قضایی خود را به هیئت معرفی نموده و هر نظری که نماینده دادگستری بدهد برای هر دو مؤسسه لازم‌الاتباع خواهد بود.

ب. هیچ وزارتخانه یا مؤسسه وابسته نمی‌تواند به‌عنوان خواهان به دادگستری مراجعه نماید مگر با موافقت قبلی شخص وزیر به اعتبار اینکه حقی از دولت تضییع شده است.

پ. وزارتخانه و مؤسسات وابسته که خوانده قرار می‌گیرند، هنگامی که دعوا به مرحله تبادل لوایح می‌رسد باید مراتب را به نظر وزیر برسانند تا در صورتی که مقتضی تشخیص داده شد، از ادامه دعوا جلوگیری شود.

۱. تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۶۲ به تاریخ ۲۵۳۷/۲/۱۱.

۲. بعد از انقلاب اسلامی، از وزارت دادگستری درباره اعتبار تصویب‌نامه شماره ۴۴۶۲ نظر مشورتی خواسته می‌شود و وزارت مذکور به اجمال به بقای اعتبار تصویب‌نامه مورد سؤال نظر می‌دهد.^۱

۳. در سال ۱۳۶۶، هیئت وزیران تصویب‌نامه پیشین را ناقص تلقی نمود و خواست که با وضع «تصویب‌نامه راجع به نحوه بررسی اختلاف فیما بین دستگاه‌های اجرایی»،^۲ به حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی سامان بدهد. این تصویب‌نامه ابتدا یک حکم کلی بیان می‌کند و سپس تخصیصی بر آن وارد می‌کند. حکم کلی این است که اختلافات دستگاه‌های اجرایی باید به معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط ارجاع شود تا چنانچه علت بروز مشکل، نداشتن اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد، با توافق بر وجود حکم مشخصی در قوانین، مشکل موجود مرتفع گردد.^۳ تخصیص وارده نیز این است که اگر اختلاف مربوط به تصرف و بهره‌برداری از اموال دولتی باشد و از طریق ارجاع به معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط حل نگردد، با مراجعه به مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات عمومی و ماده ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب حل اختلاف خواهد شد. (بند دوم تصویب‌نامه)

آخرین چاره در بند سوم از تصویب‌نامه مذکور چنین است که اگر اختلاف به طرق مذکور حل نشود، به کمیسیونی مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری و معاونان حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور ارجاع خواهد شد تا تصمیم اتخاذ گردد یا در صورت لزوم به دخالت و تصمیم هیئت وزیران، بدان هیئت ارجاع شود. (بند سوم تصویب‌نامه)

دعوت از طرفین اختلاف برای حضور در کمیسیون مذکور الزامی است. منتها حضور نیافتن آنها مانع رسیدگی کمیسیون نیست.

۴. هیئت وزیران در سال ۱۳۷۱ تصویب‌نامه‌ای را وضع کرد که به موجب آن «در مواردی که اختلاف نظر دستگاه‌ها در استنباط از قوانین و مقررات، منجر به استعلام از

۱. نظر مشورتی دادگستری به تاریخ ۱۳۶۲/۷/۵ و شماره ۱۵۲۳۴۵.

۲. تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت ۳۳۵ مورخ ۱۳۶۶/۴/۲۱.

۳. بند اول از تصویب‌نامه مذکور.

معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری شود، نظر این معاونت برای همه دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاتباع است»^۱.

پس می‌توان گفت که این تصویب‌نامه، حکم بند ۳ تصویب‌نامه سال ۱۳۶۶ را که تشکیل کمیسیونی را به ترتیبی که ذکر شد، مقرر کرده بود، لغو نموده است. اما نکته مهم این است که هم در این تصویب‌نامه و هم تصویب‌نامه مشابهی که در سال ۱۳۷۲ به تصویب رسید، برخلاف حکم مقرر در بند ۲ اصل ۱۳۴ ق.ا، نه هیئت وزیران، بلکه معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری برای تعیین تکلیف صالح اعلام شده است. به همین علت مجلس شورای اسلامی از شورای نگهبان استعلام می‌کند. شورای مذکور چنین نظر می‌دهد که «از اصل ۱۳۴ ق.ا استفاده می‌شود که در هر یک از موارد اختلاف هیئت وزیران مرجع اتخاذ تصمیم است و لا غیر»^۲. این نظر بر هیئت وزیران مؤثر واقع می‌شود و تبعاً هیئت مذکور به لغو تصویب‌نامه موضوع اظهارنظر شورای نگهبان اقدام می‌کند.^۳

۵. هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۰/۷/۲۹ با استناد به اصل ۱۲۷ ق.ا تصویب می‌کند که آقای ابطحی، معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور برای حل اختلاف حقوقی که مستلزم تغییر یا تفسیر قانون نباشد، تعیین می‌گردد و تصمیمات این نماینده در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیئت وزیران بوده و لازم‌الاجرا می‌باشد.^۴

شخصی حقیقی از تصویب‌نامه مذکور در دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند و دیوان مذکور به‌رغم دفاع معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور، با این استدلال حکم به ابطال تصویب‌نامه موضوع شکایت می‌دهد که طبق اصل ۱۳۴ ق.ا اتخاذ تصمیم به منظور حل و فصل اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، با پیشنهاد ریاست جمهوری به عهده هیئت وزیران است و این وظیفه جزء اختیارات و

۱. تصویب‌نامه شماره ۷۴۴۳۷ به تاریخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۵؛ نظیر این تصویب‌نامه در سال ۱۳۷۲/۶/۷ به شماره ۳۵۶۰۰ و با استناد به بند دوم اصل ۱۳۴ قانون اساسی، با این مضمون به تصویب هیئت وزیران رسید: «در مواردی که اختلاف نظر دستگاه‌ها در استنباط از قوانین و مقررات منجر به استعلام از معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری شود، نظر معاونت یاد شده در صورتی که موضوع اختلاف نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، برای همه دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاتباع است».

۲. نظر شورای نگهبان به شماره ۵۴۶۲ و تاریخ ۷۲/۸/۱۵.

۳. طی تصویب‌نامه شماره ۴۷۶۰۹ به تاریخ ۱۳۷۲/۱۱/۴.

۴. تصویب‌نامه شماره ۳۴۱۰۴/ت/۲۵۳۵۹ هـ به تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۵.

مسئولیت‌های اختصاصی هیئت وزیران می‌باشد و از طرف دیگر حکم اصل ۱۲۷ ق.ا درباره انتخاب نماینده ویژه رئیس جمهور ناظر بر موارد خاص و اختیارات مشخص و منصرف از موارد مصرح در اصل ۱۳۴ است.^۱

۶. در سال ۱۳۸۴ هیئت وزیران برای حل اختلاف موجود در استان، تصویب‌نامه‌ای را با این حکم وضع کرد که «در صورت اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی استانی و سازمان‌ها و تشکیلات سازمان‌های اداری در استان‌ها، نظر استاندار که با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ می‌شود، ملاک عمل خواهد بود».^۲

ب) وضع حاضر

از پیشینه‌ای که ذکر شد، نیک برمی‌آید که دولت درصدد حل اختلافات اجزا و دستگاه‌های خود به شیوه غیرقضایی است، اما این هدف در سال ۱۳۸۶ تبلور مضاعفی یافته است. در ماده ۲۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶، نه با حکم مستقیم، بلکه از طریق منع پرداخت هزینه، عملاً راه مراجعه دستگاه‌های اجرایی بر دادگستری مسدود می‌شود.^۳ سیاست‌ها بدین جا ختم نمی‌شود. دادگستری نیز انگیزه دولت را مغنم می‌شمارد و رئیس قوه قضاییه با استناد به ماده ۲۶ مذکور به موجب بخشنامه‌ای به محاکم چنین تلقین می‌کند که از ثبت دعاوی دولت علیه دولت ابا کنند و البته با عبارتی تعارف‌آمیز می‌افزاید که صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی باقی است.^۴

گرچه در قانونی بودن تصمیم خود دولت، یعنی منع مطلق پرداخت وجه در دادگستری به عنوان هزینه تردید وجود دارد، راه این توجیه باز است که دولت بر دستگاه‌ها اشراف دارد و همانا او صلاحیت آنها را اعطا می‌کند و حق تحدید یا توسعه آن را دارد. اما توجیه قانونی بودن بخشنامه رئیس قوه قضاییه دشوار است. اصل ۱۵۹ ق.ا دادگستری را مرجع عام تظلمات اعلام می‌کند و بند اول اصل ۱۵۶ قانون اساسی، به تظلم معنی عام می‌دهد و تعدی را نیز شامل می‌شود که بر رفتار دستگاه‌های دولتی نیز قابل صدق است. رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور که حکم قانون را دارد،

۱. ۴ دادنامه شماره ۱۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ و کلاسه پرونده ۳۳۶/۸۱.

۲. تصویب‌نامه شماره ۸۳۳۵۷/ت ۳۴۶۱۴ هـ به تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۳.

۳. مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۱ و به شماره ۱۹۴۰۸/ت ۳۷۱۳۵ هـ.

۴. بخشنامه رئیس قوه قضاییه به شماره ۸۶۶۲۵۷ و تاریخ ۸۶/۶/۵.

دادگستری را صالح دانسته است و به مقررات داخلی قوه مجریه ارزشی بیش از عامل ارشاد قائل نشده است.

آری، قوه قضاییه می‌تواند مصلح باشد و بر محور مصلحت حرکت کند، اما نباید فراموش کرد که تعیین مصلحت همانا با توسل به وضع قانون جزء صلاحیت‌های ذاتی مجلس است و تا او مبادرت نکرده است، همگان بر رعایت قانون موجود مکلف هستند.^۱

آخرین و مهم‌ترین اقدام برای حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌ای است که کمیسیون لوایح دولت با عنوان «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه» تصویب نموده است.^۲

به موجب ماده ۱۳ آیین‌نامه مذکور «کلیه مصوبات و بخش‌نامه‌های صادره تا تاریخ ابلاغ آیین‌نامه، لغو و مفاد این آیین‌نامه جایگزین آن می‌گردد».^۳ پس باید گفت که در حال حاضر، حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی به موجب این آیین‌نامه خواهد بود و اینکه این آیین‌نامه تا چه اندازه در وصال به هدف موفق خواهد بود به گذر زمان نیاز دارد. اما در هر حال هدف اصلی تهیه‌کنندگان این بوده که اختلافات به سرعت و حداکثر امکان توسط نزدیک‌ترین مقام یا مقام‌های مافوق دستگاه‌های طرف اختلاف حل و فصل گردد.

چگونگی حل اختلاف نیز، آن طور که برمی‌آید از دو معیار نوع دستگاه و نوع اختلاف متأثر می‌شود. بدین معنی که اولاً با لحاظ نوع دستگاه‌های طرف اختلاف، مرجع حل اختلاف نیز فرق می‌کند.

با لحاظ ماده یک آیین‌نامه، دستگاه‌های اجرایی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

دستگاه‌های ستادی: وزارتخانه و مؤسسات دولتی که زیر نظر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگری نباشد.

۱. حسن جعفری تبار، *مبانی فلسفی تفسیر حقوقی*، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳، ص ۸۹.

۲. این آیین‌نامه از جانب معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور و به استناد اصول یکصد و سی و چهارم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و با رعایت جز (د) بند یک تصویب‌نامه شماره ۱۵۸۸۱۶/ت و ۳۸۸۵۷-هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱ (که طبق آن، اختیار هیئت وزیران در تصویب آیین‌نامه چگونگی حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی به وزیران عضو کمیسیون لوایح تفویض گردیده است) به کمیسیون لوایح دولت پیشنهاد گردیده و توسط کمیسیون مذکور تصویب شده است. شماره و تاریخ آیین‌نامه عبارت است از: ۲۱۲۷۶۷/ت و ۳۷۵۵۰/ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷

۳. تعیین و تصریح مقررات پیشینی که لغو می‌شود یا باقی می‌ماند، چندان هم حاد نیست، اما اشتباه رایج راحت جان است که «همه قوانین مغایر ملغی می‌شود».

دستگاه زیرمجموعه: کلیه تشکیلات اداری و نیز واحدهای سازمانی که تابعه یا وابسته به یک دستگاه ستادی می‌باشند.

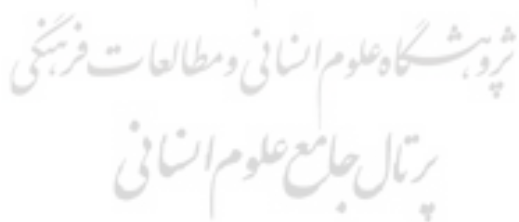
دستگاه استانی: هریک از دستگاه‌های زیرمجموعه که مأموریت استانی دارند. اگر اختلاف بین دو یا چند دستگاه زیرمجموعه یک دستگاه ستادی به وجود آید، حسب مورد توسط وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه ستادی مربوطه حل خواهد گردید (ماده ۲ آیین‌نامه) اما اگر اختلاف بین دو یا چند دستگاه ستادی به وجود آید، توسط معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور حل و فصل خواهد شد مگر اینکه بنا به اقتضای قانون یا مصلحت و مطلوبیت امر، نیاز به تصمیم‌گیری هیئت وزیران باشد که در این حالت پیشنهاد معاونت مذکور به همراه نظریه حقوقی مستدل و رایه راهکار در هیئت وزیران مطرح خواهد شد و هیئت مذکور اختلافات موجود را حل خواهد کرد. (ماده ۴ آیین‌نامه) در رابطه با اختلافات موجود بین دستگاه‌های استانی نیز باید گفت که اختلاف آنها توسط استاندار حل و فصل خواهد شد مگر اینکه حل اختلاف به تصمیم‌گیری هیئت وزیران نیاز داشته باشد که در این حالت استانداری اختلاف را به همراه نظریه و پیشنهاد معاونت حقوقی و امور مجلس به هیئت وزیران ارسال می‌کند. (ماده ۳ آیین‌نامه) اما اختلاف موجود بین دو استانداری توسط وزارت کشور حل خواهد شد، مگر اینکه در کنار دو استانداری، دستگاه اجرایی دیگری طرف اختلاف باشد که در این حالت اختلاف در حکم اختلاف موجود بین دو یا چند دستگاه ستادی بوده و مشمول حکم ماده ۴ خواهد گردید. (تبصره ماده ۳)

ذکر این نکته ضروری است که در هر اختلاف، فارغ از نوع دستگاه‌هایی که طرفین آن هستند، در وهله اول، باید رؤسای دستگاه‌های طرف اختلاف، خود سعی در حل اختلاف نمایند (مفاد مواد ۲ و ۳ و ۴ آیین‌نامه).^۱ در صورتی که تلاش رؤسا به نتیجه‌ای نرسد، آنگاه اختلاف را حسب مورد، برای رسیدگی به مرجع صالح ارسال می‌نمایند. ثانیاً، نوع اختلاف نیز در تعیین مرجع صالح مؤثر است:

۱. ماده ۲ شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸ در آیین‌نامه نیز با این عنوان که طرفین چه اقداماتی باید قبل از طرح اختلاف انجام دهند، مقرر می‌دارد که «دستگاه‌های اجرایی باید قبل از ارجاع اختلاف به مرجع رسیدگی، با رعایت قوانین و مقررات مربوط، نسبت به رفع اختلاف فی‌مابین از طریق مذاکره و در حدود اختیارات مقامات اجرایی و اداری خود نسبت به اتخاذ تصمیمات جهت حل و فصل موضوع اقدام نمایند».

گاهی وقت‌ها قانون به طور صریح یا ضمنی تعیین حق برخورداری یا اقدام دستگاه‌های دولتی را به مقام یا مرجع خاصی واگذار کرده است. به عنوان مثال، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با تصویب هیئت وزیران می‌توانند حق استفاده از اموال را به یکدیگر واگذار کنند.^۱ از طرف دیگر به طور معمول دعوا تابع حق است و وقتی که اصل حق در صلاحیت مقام یا مرجع خاصی باشد، حل اختلاف مربوط به آن حق نیز باید در اختیار آن مقام یا مرجع باشد.

آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی نیز در کنار رعایت لزوم عدم مخالفت آیین‌نامه با قانون از رابطه حق و دعوا یا حق و اختلاف مربوط به آن غافل نمانده است و به منظور رعایت قوانین مصوب مجلس یا قانون اساسی بر صلاحیت مراجع حل اختلاف استثنایی وارد آورده است. به عنوان نمونه گرچه طبق قاعده (ماده ۴ آیین‌نامه) اختلاف بین دو وزارتخانه باید توسط معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور و یا هیئت وزیران حل و فصل گردد، رابطه اختلاف موجود بین آن دو وزارتخانه در زمینه بودجه با مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ قانون اساسی موجب شده است که رئیس‌جمهور به عنوان مرجع نهایی حل اختلاف تصریح گردد.^۲ (ماده ۶ آیین‌نامه)



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی.

۲. در حقوق عمومی برخلاف حقوق خصوصی، رابطه حق و مسئولیت نزدیک‌تر است: شخصی که در دستگاه دولتی نسبت به امری حق دارد، نسبت به آن امر مسئول نیز است و بالعکس مسئول قلمداد شدن مقامی نسبت به امری به او حق نیز می‌دهد، یعنی می‌تواند جلوی تقبل آن مسئولیت و وفای به آن امر توسط دیگری را بگیرد و البته قانون نیز آن وفا را کان لم یکن تلقی می‌کند.

نتیجه‌گیری

به عنوان نتیجه و نقد آنچه ذکر شد، می‌توان گفت که از منظر منطق حقوقی، مانعی فرا راه دستگاه‌های اجرایی برای مراجعه به محاکم دادگستری حتی اگر دو وزارتخانه باشد وجود ندارد و رأی وحدت رویه دیوان در این باره تردید را زدوده است. منتها عقل سلیم در اکثر موارد مراجعه دو دستگاه دولتی به دادگاه را بی‌فایده می‌پندارد، زیرا نه تنها وقت خود که وقت دادگستری را نیز تلف می‌کنند و هزینه‌ای گزاف صرف می‌کنند و حاصلی غیر از انتقال مبلغی پول از این صندوق به آن صندوق که هر دو از آن شخصیت واحدی است، ندارند. پس باید تلاش دولت را ستود که پدرگونه می‌اندیشد و خروج اختلاف به بیرون از خانه دولت را روا نمی‌داند.

در این سیاست و مدیریت، دولت نباید چنان حاد رفتار کند که شبهه خلاف قانون بودن تصمیمات آن مطرح شود. کما اینکه برخی این شبهه را طرح کرده اند که منع دستگاه‌های اجرایی از پرداخت مطلق هزینه دعاوی مطروحه علیه یکدیگر از صلاحیت قوه مجریه (اصل ۱۵۹) فراتر است و به حیطة تقنین و حتی قضاوت تجاوز می‌کند.

به نظر می‌رسد که برای جمع کردن بین منطق و مصلحت، راه مراجعه به دادگستری نه مطلقاً بلکه باید به طور مقید مسدود شود. عقل حقوقی این حکم تصویب‌نامه سال ۱۳۵۷ را می‌پسندد که مقرر می‌داشت «هیچ وزارتخانه یا مؤسسه وابسته نمی‌تواند به عنوان خواهان به دادگستری مراجعه نماید مگر با موافقت قبلی شخص وزیر که حقی از دولت تضییع شده است».

آری، زمانی که پای تضییع حق در بین است نه تخصیص مال و انتقال حق بهره‌برداری، عقل سلیم دخالت دادگستری را نه جایز بلکه واجب می‌پندارد.